

Das Menschenrecht auf das Existenzminimum ernst genommen – Sozialleistungsansprüche von Unionsbürger_innen

VB [verfassungsblog.de /das-menschenrecht-auf-das-existenzminimum-ernst-genommen-sozialleistungsansprueche-von-unionsbuerger_innen/](http://verfassungsblog.de/das-menschenrecht-auf-das-existenzminimum-ernst-genommen-sozialleistungsansprueche-von-unionsbuerger_innen/)

Ibrahim Kanalan Di 1 Mrz 2016

Im Europarecht wird seit langem diskutiert, ob Unionsbürger_innen, die nur ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Arbeitssuche haben oder nur eingereist sind, um Sozialleistungen zu empfangen, von Sozialleistungen ausgeschlossen werden dürfen. Zuletzt hat der EuGH dieser Diskussion mit dem Urteil in Sachen [García-Nieto](#) am 26. Februar 2016 – der Sozialleistungsausschluss in den ersten drei Monaten des Aufenthalts nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB II sei mit Unionsrecht vereinbar – einen vorläufigen Schlusspunkt gesetzt. Das Thema hat aber auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Das Grundgesetz garantiert jedem Menschen das Recht auf sein Existenzminimum. Und was dies für den Sozialleistungsausschluss von Unionsbürger_innen bedeutet, ist verfassungsrechtlich keineswegs geklärt. Die Frage spaltet gegenwärtig die deutsche Sozialgerichtsbarkeit. Mit diesem Streit wird sich früher oder später auch das BVerfG auseinandersetzen müssen.

Ausgelöst hatte diesen Streit das Bundessozialgericht (BSG) am 3. Dezember 2015. Das BSG hatte in diesem [Grundsatzurteil](#) zunächst festgestellt, dass eine Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II aufgrund der Ausschlussregelung des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 nicht besteht. Ebenso wenig gebe es einen (Rechts-)Anspruch auf Sozialleistungen nach dem SGB XII aufgrund der Ausschlussregelung des § 23 Abs. 3 S. 1. Auch diese Regelung sieht einen Leistungsausschluss für Unionsbürger_innen vor, die nur ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Arbeitssuche haben. Sodann führt das Gericht mit einer fragwürdigen Argumentation aus, dass ein Ermessensanspruch auf Sozialleistungen nach § 23 Abs. 1 S. 3 SGB XII bestehe (kritisch dazu siehe [hier](#)). Nach dieser Vorschrift kann im Übrigen Sozialhilfe geleistet werden, soweit dies im Einzelfall gerechtfertigt ist. Das BSG setzt an diese Norm an und urteilt, dass bei einer Aufenthaltsdauer über sechs Monate regelmäßig eine Aufenthaltsverfestigung vorliege, sodass in diesem Fall das Ermessen auf Null reduziert ist und mithin ein Anspruch auf die Sozialleistungen bestehe.

Der Widerspruch ließ nicht lange auf sich warten. Bereits wenige Tage später, am 11. Dezember 2015, konstatierte das [Sozialgericht Berlin](#), dass Unionsbürger_innen, die sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, weder einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II noch nach dem SGB XII haben. Bereits zuvor hatte das [SG Mainz](#) im einstweiligen Rechtsschutzverfahren verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Ausschlussregelung geäußert und ausgeführt, dass im Hauptsacheverfahren die Entscheidung dem BVerfG vorzulegen wäre.

Verfassungsmäßigkeit der Ausschlussregelungen

Mir geht es hier nicht um die Entscheidung des BSG, sondern um die des SG Berlin, das die Entscheidung des BSG desavouiert. Das Sozialgericht Berlin setzt sich aber nicht nur über das Urteil des BSG hinweg, sondern seine Argumente sind exemplarisch für die verfassungsrechtliche Diskussion um den Ausschluss der Sozialleistungen für Unionsbürger_innen, die nur über ein Aufenthaltsrecht zum Zwecke der Arbeitssuche verfügen. Daher geben seine wesentlichen Argumente zu dem Sozialleistungsausschluss Anlass, diese einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen. Das Sozialgericht geht in Anlehnung an die Entscheidungen des EuGH davon aus, dass der Leistungsausschluss nach § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II mit dem Unionsrecht vereinbar ist und kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II bestehe. Es führt entgegen der Auffassung des BSG weiter aus, dass auch kein Anspruch auf die Leistungen des SGB XII bestehe. Denn nach Systematik des Sozialleistungsrechts und dem eindeutigen Wortlaut des § 21 S. 1 SGB XII haben Personen, die dem Grunde nach einen Anspruch auf Leistungen des SGB II haben, u.a. also Erwerbsfähige, keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII. Soweit die Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II erfüllt sind, also die Erwerbsfähigkeit vorliegt, kann weder ein Rechts- noch ein Ermessensanspruch nach SGB XII begründet werden. Das Sozialgericht verweist hierzu auf den Willen des Gesetzesgebers (BT Drs. 15/1514, S. 57; BT Drs. 16/688, S. 13) über den sich das BSG nicht hinwegsetzen dürfe. Diese Argumentation wird im Übrigen auch von Teilen der [Kommentarmeinung](#) geteilt.

Das Sozialgericht führt zudem aus, dass die Ausschlussregelung auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei. Im Wesentlichen führt es aus, dass Unionsbürger_innen trotz der Ausführungen des BVerfG zum AsylbLG nicht zwangsläufig ein Anspruch auf SGB II und SGB XII haben können,

„insbesondere wenn die betroffenen Personen [...] nicht einmal über ein materielles Recht zum Aufenthalt in Deutschland verfügen. Denn anders als Asylbewerber [...] ist es Unionsbürgern regelmäßig möglich, ohne drohende Gefahren für hochrangige Rechtsgüter [...] in ihr Heimatland zurückzukehren und eben dort staatliche Unterstützungshandlungen zu erlangen.“

Diese Auffassung wurde in der Tat teilweise ohne eine dezidierte Begründung bereits durch mehrere Sozialgerichte vertreten (siehe [hier](#) und [hier](#)). Sie enthält jedoch mit der dargestellten Begründung ein grundsätzlich defizitäres Verständnis des Menschenrechts auf das Existenzminimum. Zunächst zu dem Erfordernis eines materiellen Aufenthaltsrechts: Das BVerfG hat unmissverständlich in seinem [Urteil zum AsylbLG](#) zum Ausdruck gebracht, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums als Menschenrecht aus Art. 1 Abs. 1 (iVm Art. 20 Abs. 1) GG auch ausländischen Staatsangehörigen, die sich in Deutschland aufhalten, zusteht. Und zwar unabhängig von einem materiellen Aufenthaltsrecht. Es ist insbesondere ohne Relevanz, dass das Sozialrechtssystem eine Differenzierung nach dem Aufenthaltsstatus vornimmt und mit dem AsylbLG ein Sonderregime für bestimmte Personengruppen geschaffen hat. Das verfassungsrechtlich garantierte Menschenrecht auf Existenzminimum ergibt sich dem Grunde nach aus der Verfassung und ist insoweit unabhängig vom Recht auf Aufenthalt oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Personengruppe. Es gilt für alle Menschen und hat somit einen universellen Charakter. Wenn der Gesetzgeber diesen Anspruch nicht gesetzlich sichert – was unmittelbar der Schutzgehalt des Art. 1 Abs. 1 GG voraussetzt – liegt ein Verfassungsverstoß vor. In diesem Fall ergibt sich der Anspruch (dem Grunde nach) aus der Verfassung (BVerfG, Rn. 92). In dem aber das SG Berlin anführt, dass die Unionsbürger_innen, die nicht einmal über ein materielles Aufenthaltsrecht verfügen, kein Anspruch auf SGB II Leistungen haben können, verdeutlicht dies, dass es das Menschenrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht durchdrungen hat.

Ein weiterer entscheidender Punkt, der demonstriert, dass weder das SG Berlin noch andere ähnlich argumentierende Gerichte den Kern des Menschenrechts auf das Existenzminimum erfasst haben, ist der Verweis auf die Möglichkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat und die Inanspruchnahme der Sozialleistungen des Herkunftsstaates. Dieser Argumentationsansatz ist die Folge eines grundlegend defizitären Verständnisses. Denn der Leistungsanspruch auf das Existenzminimum ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 GG, welcher dem Grunde nach unverfügbar ist (BVerfG, Rn. 88). Hieraus folgt, dass der Anspruch unabhängig von einem bestimmten Verhalten der Betroffenen besteht und somit jegliche Versagung der Leistungen mit Berufung auf ein Verhalten des Betroffenen die Menschenwürde tangiert, also einen Verfassungsverstoß darstellt. Mit anderen Worten kann die Gewährleistung dieses Anspruchs weder unter eine Bedingung gestellt noch vom Verhalten der Betroffenen abhängig gemacht werden (so auch [hier](#)). Diese Feststellung, die bei mehreren Sozialgerichten auf Ablehnung stößt, wird insbesondere durch einen Vergleich mit dem Folterverbot deutlich. Weil Folter stets einen Verstoß gegen die Menschenwürde darstellt, ist das Folterverbot absolut. Die Anwendung von Folter mit dem Argument, dass der Betroffene einer Verletzung seiner Menschenwürde entgehen könne, in dem er ein bestimmtes Verhalten vornimmt, dürfte kaum überzeugen. So hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Zusammenhang mit Art. 3 EMRK ausgeführt, dass der Schutz des Art. 3 EMRK absolut ist und unabhängig vom Verhalten – sogar unabhängig von der Verwerflichkeit des Verhaltens – der betreffenden Person Geltung beansprucht (EGMR [hier](#) und [hier](#)). Wenn dies aber so ist, kann der Hinweis auf die Ausreisemöglichkeit und Verweis auf die Sozialleistungen des Herkunftsstaates nicht überzeugen. Vielmehr besteht der Anspruch vom ersten Moment der Bedürftigkeit an (BVerfG, Rn. 125), ohne dass es dabei auf ein Verhalten der Betroffenen ankäme. Das ist, was der Menschenwürdeschutz verlangt.

Universelles Menschenrecht auf das Existenzminimum ernst genommen

Wenn aber die von den Instanz- und Obergerichten und teilweise in der Literatur vertretene Auffassung nicht überzeugt, zugleich aber auch der Ansatz des BSG dem Menschenrecht auf das Existenzminimum nicht gerecht wird, was ist die verfassungskonforme Lösung? Zum einen bietet sich der Weg über eine verfassungskonforme Auslegung des § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II an. Die Regelung ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass Unionsbürger_innen auch im Falle des Aufenthaltsrechts zum Zwecke der Arbeitsuche in Deutschland einen Anspruch auf die Leistungen der Grundsicherung haben. Und zwar in verfassungskonformer Auslegung des § 7 Abs.

1 S. 2 Nr. 1 SGB II vom ersten Tag des Aufenthalts im Inland soweit eine Bedürftigkeit vorliegt. Ein Verweis auf die Leistungen des SGB XII überzeugt aus den zutreffenden Gründen, die das SG Berlin ausgeführt hat nur für Personen, die nicht unter den Anwendungsbereich des SGB II fallen, also insbesondere Erwerbsunfähige.

Zum anderen ergibt sich ein weiterer Lösungsweg – in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG – unmittelbar aus der Verfassung. Danach haben Unionsbürger_innen einen Anspruch auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums unmittelbar aus Art. 1 Abs. 1 GG. Der konkrete Inhalt und Umfang richtet sich nach den einschlägigen Bestimmungen des SGB II und SGB XII – u.a. für Erwerbsunfähige. Dass dieser Anspruch praktisch der Ausnahmefall sein dürfte, aber theoretisch dennoch möglich ist, hat das BVerfG selbst in seiner Entscheidung zum AsylbLG demonstriert. Das BVerfG hat für die Leistungen nach AsylbLG das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz für die Bestimmung der Höhe der Leistungen zu Grunde gelegt und die neuen Bedarfe ermittelt (BVerfG, Rn. 126 f.).

Der Anspruch von Unionsbürger_innen auf Sozialleistungen und die in diesem Zusammenhang noch offenen Fragen nach der Zukunft des Sozialrechts sowie des Sozialstaats wird die Wissenschaft und die Politik noch lange beschäftigen. Insbesondere die Entkopplung des Aufenthaltsrechts von sozialrechtlichen Ansprüchen (Universalisierung sozialer Rechte) und die Entterritorialisierung sozialrechtlicher Ansprüche (Transnationalisierung sozialer Rechte) werden die entscheidenden Determinanten sein. In dieser abstrakten, aber zugleich richtungsweisenden Diskussion um die Zukunft des Sozialrechts des 21. Jahrhunderts ist nicht fernliegend, dass der menschenrechtliche Ansatz – insbesondere unter Berücksichtigung des Völkerrechts – entscheidend sein wird. Im Hinblick auf den Anspruch der Unionsbürger_innen auf Sozialleistungen jedenfalls ist dieser menschenrechts- und zugleich verfassungskonforme Lösungsansatz zentral und beginnt mit dem ersten Schritt, das Menschenrecht auf das Existenzminimum ernst zu nehmen.

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION Kanal, Ibrahim: *Das Menschenrecht auf das Existenzminimum ernst genommen – Sozialleistungsansprüche von Unionsbürger_innen*, *VerfBlog*, 2016/3/01, http://verfassungsblog.de/das-menschenrecht-auf-das-existenzminimum-ernst-genommen-sozialleistungsansprueche-von-unionsbuerger_innen/